

► **Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo**

Proyecto para su examen por la Reunión de expertos para la validación tripartita de las directrices técnicas sobre los principios generales de la inspección del trabajo (Ginebra, 13-16 de diciembre de 2021)

► Índice

	Página
Introducción	5
Objetivo.....	6
Capítulo 1. Ámbito de aplicación y funciones del sistema de inspección del trabajo.....	7
1.1. Mandato de la inspección del trabajo	7
1.2. Funciones de la inspección del trabajo	7
1.3. Ámbito de aplicación de la inspección del trabajo	8
Capítulo 2. Estructura y organización	9
2.1. Organización del sistema de inspección del trabajo.....	9
2.2. Colaboración y cooperación.....	9
Capítulo 3. Política, planificación y seguimiento	11
3.1. Política de inspección del trabajo.....	11
3.2. Planificación y programación	12
3.3. Seguimiento y evaluación	12
3.4. Informes de la inspección del trabajo	13
Capítulo 4. Situación jurídica y carrera profesional de los inspectores del trabajo.....	15
4.1. Situación jurídica y condiciones de servicio.....	15
4.2. Contratación de los inspectores del trabajo.....	17
4.3. Expertos y técnicos asociados	18
4.4. Formación de los inspectores del trabajo.....	18
4.5. Deontología	19
4.6. Otros aspectos estatutarios	20
Capítulo 5. Facultades y métodos de inspección.....	22
5.1. Facultades otorgadas a los inspectores del trabajo.....	22
5.2. Facultades de control: actividades de inspección, en particular visitas de inspección.....	22
Capítulo 6. Medidas de control del cumplimiento de la normativa laboral	26
6.1. Principios generales	26
6.2. Órdenes o requerimientos emitidos por los inspectores.....	26
6.3. Sanciones	27

► Introducción

La elaboración de normas en el ámbito de la inspección del trabajo continúa desde que se adoptaran, hace más de cien años, los primeros instrumentos relativos a la inspección del trabajo: la Recomendación sobre la inspección del trabajo (servicios de higiene), 1919 (núm. 5) (instrumento retirado) y la [Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1923 \(núm. 20\)](#). Muchas normas internacionales del trabajo, incluidas las relativas a la seguridad y salud en el trabajo, la violencia y el acoso, los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la relación de trabajo, el tiempo de trabajo y los salarios, hacen referencia al establecimiento y el funcionamiento de los servicios de inspección del trabajo.

Además de la Recomendación núm. 20, existen otros instrumentos que se centran exclusivamente en la inspección del trabajo, a saber: el [Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 \(núm. 81\)](#), la [Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 \(núm. 81\)](#), la [Recomendación sobre la inspección del trabajo \(minas y transporte\), 1947 \(núm. 82\)](#), el [Convenio sobre la inspección del trabajo \(territorios no metropolitanos\), 1947 \(núm. 85\)](#)¹, el [Convenio sobre la inspección del trabajo \(agricultura\), 1969 \(núm. 129\)](#), la [Recomendación sobre la inspección del trabajo \(agricultura\), 1969 \(núm. 133\)](#), así como el [Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947](#). Por último, la parte XI del [Convenio sobre las plantaciones, 1958 \(núm. 110\)](#) también abarca la inspección del trabajo.

Los Convenios núms. 81 y 129 fueron considerados «convenios prioritarios» por el Consejo de Administración y posteriormente, tras la adopción de la [Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa](#), de 2008, han sido clasificados como «convenios de gobernanza», lo cual destaca su importancia para el funcionamiento del sistema de las normas internacionales del trabajo en su conjunto.

En la [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo](#), de 2019, se destaca la importancia de fortalecer la administración y la inspección del trabajo como aspecto clave para seguir desarrollando el enfoque de la OIT sobre el futuro del trabajo centrado en las personas.

El Consejo de Administración acordó establecer el mecanismo de examen de las normas (MEN) en noviembre de 2011² para contribuir a que se dé cumplimiento a la política normativa de la OIT y consolidar un consenso tripartito sobre la función que las normas internacionales del trabajo desempeñan en la consecución de los objetivos de la OIT. En 2015, se constituyó un grupo de trabajo tripartito (GTT) como uno de los componentes del MEN³. En la [cuarta reunión del GTT del MEN](#) (17-21 de septiembre de 2018), se examinaron dos instrumentos sobre la inspección del trabajo: el Convenio núm. 85 y la Recomendación núm. 20. La Recomendación núm. 20 se clasificó como superada y se estudiará su retiro. El GTT del MEN recomendó la previa elaboración de orientaciones sobre los principios generales establecidos en los Convenios núms. 81 y 129, incluidas, aunque no exclusivamente, las disposiciones de la Recomendación núm. 20 que no se repetían en instrumentos más recientes, y el Consejo de Administración aprobó esta recomendación en su [334.ª reunión \(octubre-noviembre de 2018\)](#)⁴.

¹ La Conferencia Internacional del Trabajo considerará la derogación de este convenio en su 112.ª reunión (2024).

² GB.312/LILS/5.

³ GB.323/INS/5.

⁴ GB/334/PV, párr. 761, d) y GB.334/LILS/3, anexo, párrs. 22-24.

► Objetivo

El objetivo de las directrices de la OIT sobre los principios generales de la inspección del trabajo es proporcionar a los mandantes orientaciones técnicas detalladas sobre los principios clave contenidos en los Convenios núms. 81 y 129 y la Recomendación núm. 20, en el contexto de las prácticas y los desafíos actuales.

Las directrices se basan en el texto de normas internacionales del trabajo, las labores preparatorias y las actas de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo en las que fueron adoptadas, así como en los seis estudios generales de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) acerca de la aplicación de los instrumentos de la OIT sobre la inspección del trabajo ⁵ y otras resoluciones ⁶ pertinentes de la Conferencia.

Se mantuvieron discusiones preliminares acerca del contenido de estas directrices en una reunión internacional de expertos celebrada en Turín (Italia) del 7 al 9 de octubre de 2019 ⁷, y durante la Academia sobre Cumplimiento de la Normativa en el Lugar de Trabajo organizada del 26 de noviembre al 5 de diciembre de 2019 también en Turín (Italia), a la cual asistieron 101 participantes de servicios de inspección del trabajo de 28 países.

Las directrices de la OIT no son jurídicamente vinculantes. Se basan en todos los principios, derechos y obligaciones establecidos en las normas internacionales del trabajo, y ninguna de sus disposiciones debería interpretarse en el sentido de que rebaje las exigencias contenidas en dichas normas o amplíe las obligaciones de los Estados Miembros que las hayan ratificado.

⁵ Estudios generales: 1951, 1957, 1966, 1969, 1985 y 2006.

⁶ OIT, [Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, 2011.

⁷ A la reunión asistieron representantes de los servicios de inspección del trabajo de Dinamarca, Filipinas, Italia, Malta, Montenegro, Sudáfrica y Uruguay, y de la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo.

► Capítulo 1. Ámbito de aplicación y funciones del sistema de inspección del trabajo

1.1. Mandato de la inspección del trabajo

- 1.1.1. El mandato de la inspección del trabajo debería aplicarse por igual a todos los trabajadores, lugares de trabajo y sectores, privados o públicos, en zonas rurales y urbanas, en la economía formal e informal, respecto de los cuales los inspectores del trabajo están encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión.
- 1.1.2. La expresión «disposiciones legales» comprende, además de la legislación, los laudos arbitrales y los convenios colectivos a cuyo respecto los inspectores del trabajo se encargan del control de su aplicación.

1.2. Funciones de la inspección del trabajo

- 1.2.1. Las funciones de la inspección del trabajo serán las establecidas en el artículo 3, 1) del Convenio núm. 81 y el artículo 6, 1) del Convenio núm. 129 ⁸:
 - i) velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones;
 - ii) facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales, y
 - iii) poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.
- 1.2.2. Los inspectores del trabajo no dedicarán tiempo a funciones secundarias o accesorias en detrimento de aquellas que constituyen la parte esencial de su labor. Los Gobiernos no deben atribuir o conceder a los inspectores del trabajo facultades o responsabilidades adicionales en materia de inspección relativas a cualquier ámbito de reglamentación o administración gubernamental que no sean las previstas en el artículo 3, 1) del Convenio núm. 81 y el artículo 6, 1) del Convenio núm. 129.
- 1.2.3. Las funciones de la inspección del trabajo relativas al control de la aplicación de la ley y la información y el asesoramiento son complementarias y fundamentales para hacer efectiva la legislación laboral nacional.
- 1.2.4. La función de información y asesoramiento tiene por objeto asegurar la aplicación efectiva de la legislación y prestar asesoramiento técnico sobre las mejores prácticas disponibles a los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones con el fin de mejorar las condiciones de trabajo.

⁸ En la mayoría de estas directrices se hace referencia al Convenio núm. 81. Dado que las disposiciones del Convenio núm. 129 son similares, solo se hace referencia a dicho convenio cuando estas son diferentes a las del Convenio núm. 81.

- 1.2.5 Los inspectores del trabajo no deberían participar en los procesos formales de conciliación, arbitraje o solución de conflictos individuales, dado el posible conflicto entre la función de control de la aplicación efectiva de la legislación y la de conciliación, y habida cuenta de que estas atribuciones no forman parte de las funciones principales de los inspectores del trabajo.
- 1.2.6. En sus esfuerzos para adaptarse y modernizarse, los sistemas de inspección del trabajo deberían aprovechar los avances de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar y ampliar la gama y accesibilidad de los servicios que prestan a los empleadores y los trabajadores. El uso de sistemas informáticos (por ejemplo, sistemas electrónicos de notificación, documentos electrónicos, intercambio de datos entre instituciones) también debería contribuir a reducir la carga administrativa que soportan los usuarios y a su vez hacer más eficaz el trabajo de los inspectores (por ejemplo, en lo que respecta a la planificación de las inspecciones).

1.3. Ámbito de aplicación de la inspección del trabajo

- 1.3.1. El alcance del control normativo de la inspección del trabajo incluye cualquier aspecto legislativo relativo a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores, tal como esté definido en la legislación nacional, por ejemplo:
- a) la seguridad y salud en el trabajo, en particular la prevención y la investigación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y servicios de bienestar;
 - b) la prevención y eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo;
 - c) los salarios;
 - d) las horas de trabajo y horas extraordinarias, vacaciones y periodos de descanso, incluidas las licencias de enfermedad y maternidad;
 - e) los principios y derechos fundamentales en el trabajo ⁹;
 - f) la relación de trabajo;
 - g) el registro y las contribuciones a la seguridad social;
 - h) el empleo de mujeres, niños y jóvenes y otros trabajadores con necesidades especiales (incluidas las personas con discapacidad), e
 - i) la aplicación de los convenios colectivos.
- 1.3.2. Es esencial que se establezcan mecanismos formales a fin de que los servicios de inspección del trabajo puedan disponer de los datos necesarios para determinar las actividades que presenten un riesgo y las categorías de trabajadores más expuestas, así como para investigar las causas de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales en los establecimientos y empresas sujetos a su control.
- 1.3.3. El control preventivo de nuevos establecimientos, plantas, sustancias y procesos debería reservarse a casos en los que se considere, conforme a la legislación nacional, que la actividad de dichos establecimientos puede entrañar riesgos graves para la salud o la integridad física de los trabajadores u otras personas implicadas.

⁹ La libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación con respecto al empleo o la ocupación.

► Capítulo 2. Estructura y organización

2.1. Organización del sistema de inspección del trabajo

- 2.1.1. La inspección del trabajo forma parte de los sistemas nacionales de administración del trabajo, tal y como estipula el [Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 \(núm. 150\)](#). El sistema nacional de inspección del trabajo debería funcionar bajo la vigilancia y el control de una autoridad central en la medida en que ello sea compatible con la práctica administrativa del Estado Miembro, con la cooperación de otras instituciones públicas o privadas, y con la colaboración de los empleadores y los trabajadores, o de sus organizaciones. El sistema de inspección del trabajo comprende el marco legislativo aplicable, la organización y estructuras, los procedimientos y métodos de trabajo, el personal y otros recursos.
- 2.1.2. Todos los elementos del sistema de inspección del trabajo son esenciales para el desempeño efectivo de las funciones de inspección del trabajo. Se debería garantizar un apoyo financiero adecuado y suficiente al sistema para asegurar la eficacia de las inspecciones, obtener la confianza de los empleadores y los trabajadores y evitar cualquier riesgo de influencia indebida.
- 2.1.3. Las estructuras de la administración pública encargadas de la inspección del trabajo deberían estar sujetas al control directo y exclusivo de una autoridad estatal central ¹⁰ y no deberían estar sujetas al control de las autoridades locales ni depender de ellas en modo alguno para el ejercicio de ninguna de sus funciones.
- 2.1.4. La función de coordinación y control de la autoridad central debería facilitar la implantación y la aplicación de una política coherente de inspección, así como una estrategia global integrada, para el conjunto del territorio nacional.

2.2. Colaboración y cooperación

- 2.2.1. La cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones públicas o privadas que ejerzan actividades similares es un principio establecido en el artículo 5, a) del Convenio núm. 81 y en el artículo 12, 1) del Convenio núm. 129. A fin de garantizar que esta coordinación y colaboración sean efectivas deberían organizarse de forma permanente y periódica y adoptar, preferiblemente, formas institucionalizadas.
- 2.2.2. En particular, la cooperación entre distintos servicios de inspección es esencial cuando la autoridad es compartida entre varias instituciones, a fin de garantizar la coordinación y el desempeño efectivo de las funciones de cada servicio de inspección.
- 2.2.3. La cooperación de los servicios de inspección con otros organismos encargados del control de la aplicación de la ley cuyo mandato abarca los lugares de trabajo debería establecerse de modo que se haga el mejor uso posible de los recursos y, en la medida de lo posible, se coordinen las visitas a los lugares de trabajo.

¹⁰ En el caso de un Estado federal, el término «autoridad central» podrá significar una autoridad federal o una autoridad central de una entidad confederada.

- 2.2.4. La autoridad competente debería adoptar medidas adecuadas para fomentar la colaboración con las entidades con las que los servicios de inspección del trabajo compartan funciones y objetivos, como los órganos de administración del trabajo (entre los que se incluyen los servicios de seguridad social y los servicios públicos de empleo), la policía, los órganos judiciales, la administración de hacienda y los ministerios competentes de los sectores de actividad sujetos a la inspección del trabajo.
- 2.2.5. Esta cooperación debería basarse en el intercambio de información, la coordinación de actividades y la implementación de programas y visitas conjuntos para alcanzar objetivos definidos en común.
- 2.2.6. La coordinación y la colaboración con las instancias judiciales deberían ser lo más estrechas posible, estar en consonancia con el nivel de separación de poderes entre los tribunales y la fiscalía en cada Estado Miembro, y permitir realizar un seguimiento de los casos que los servicios de inspección del trabajo remitan al sistema judicial.
- 2.2.7. Los servicios de inspección del trabajo deberían colaborar con las organizaciones de trabajadores y empleadores en la formulación, la adopción y la revisión de las políticas, las estrategias o los programas y planes de inspección. Esta participación puede adoptar diferentes formas, como a través de organismos nacionales tripartitos de consulta, acuerdos sobre coordinación y cooperación, comités paritarios, consultas, y organización de campañas.
- 2.2.8. La colaboración con los interlocutores sociales es un elemento esencial para la eficacia del sistema de inspección del trabajo. Dicha colaboración debe funcionar a nivel nacional, territorial y empresarial.
- 2.2.9. En las visitas de inspección e intervenciones que deban llevarse a cabo en el trabajo, la colaboración entre los servicios de inspección del trabajo y los representantes de los empleadores y de los trabajadores en el establecimiento tendrá lugar, cuando proceda, de consuno con los representantes del empleador y de los trabajadores, cuando estén presentes, velando en todo momento por la imparcialidad, la autoridad y la seguridad de los inspectores ¹¹.
- 2.2.10. Las formas voluntarias de autorregulación, como las auditorías y otros mecanismos de control, pueden ser un complemento para mejorar el cumplimiento de la legislación. Sin embargo, dichas iniciativas no reemplazan a la inspección pública del trabajo y no eximen a los Estados Miembros de adoptar las medidas necesarias a este respecto, ni pueden constituir una excusa para reemplazar o reducir la capacidad y la frecuencia de las visitas de la inspección del trabajo ¹².
- 2.2.11. Los servicios de inspección del trabajo deberían ser capaces de trabajar en colaboración con diferentes partes interesadas, pero la función de la inspección del trabajo propiamente dicha debería seguir siendo una prerrogativa pública. Solo un sistema público de inspección que funcione eficazmente puede garantizar la eficacia gracias al carácter disuasorio de las sanciones ¹³.

¹¹ OIT, *Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133)*, ILC.95/III/1B, 2006, párrs. 170-171.

¹² OIT, *Trabajar juntos para promover un medio ambiente de trabajo seguro y saludable*, ILC.106/III/1B, 2017, párr. 495.

¹³ OIT, *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, ILC.100/V, 2011, párr. 232.

► Capítulo 3. Política, planificación y seguimiento

3.1. Política de inspección del trabajo

- 3.1.1. Los organismos competentes del sistema de administración del trabajo deberán, según sea apropiado, tener la responsabilidad de la preparación, administración, coordinación, seguimiento y revisión de la política nacional de inspección del trabajo o contribuir a ellos, y ser, en el ámbito de la administración pública, y tras la celebración de consultas tripartitas con los interlocutores sociales, los instrumentos para la preparación y aplicación de las leyes y reglamentos que le dan efecto. La política nacional debería proporcionar una dirección y orientación claras al mandato y las prioridades de la organización sobre cuestiones fundamentales relacionadas con los principios, la gobernanza y administración, la estructura y organización, las funciones y los poderes jurídicos.
- 3.1.2. Las políticas de inspección del trabajo deberían incluir al menos los siguientes elementos ¹⁴:
- a) diferencia entre las funciones esenciales y las accesorias (párrafo 2, a) de la Recomendación núm. 20);
 - b) disposiciones para garantizar que los inspectores dediquen su tiempo de trabajo principalmente a la visita efectiva de los establecimientos (párrafo 8 de la Recomendación núm. 20);
 - c) definición de los criterios relativos a la frecuencia de las visitas (párrafos 17, 18 y 23, c) de la Recomendación núm. 20);
 - d) procedimientos aplicables a visitas especiales para la investigación de quejas particulares (las cuales deberían, en la medida de lo posible, ser investigadas rápidamente), así como visitas a establecimientos importantes y aquellos en los cuales la gestión de la protección no sea satisfactoria (párrafos 18 y 19 de la Recomendación núm. 20);
 - e) procedimientos para nuevas visitas a establecimientos para, cuando sea necesario, comprobar si las irregularidades han desaparecido (párrafo 18 de la Recomendación núm. 20);
 - f) obligación de presentar informes de inspección individuales e informes anuales generales (párrafos 21 a 23 de la Recomendación núm. 20) ¹⁵, y
 - g) medidas de integridad con el fin de proteger contra la corrupción y las conductas abusivas de los inspectores, que incluyan mecanismos para que los empleadores y los trabajadores puedan presentar quejas contra los inspectores y que estas se examinen de forma adecuada e imparcial.

¹⁴ Basados en las disposiciones de la Recomendación núm. 20.

¹⁵ También exigidos en virtud de los artículos 19-21 del Convenio núm. 81 y los artículos 25-27 del Convenio núm. 129.

3.2. Planificación y programación

- 3.2.1. El sistema de inspección del trabajo, en su calidad de servicio público, debería orientar sus medidas de tal forma que respondan de la forma más eficaz posible a las exigencias que le incumban en cualquier momento. Además, los servicios de inspección del trabajo deberían tener en cuenta que, en general, los grupos de trabajadores más vulnerables tal vez no presenten quejas a los servicios de inspección del trabajo y, por consiguiente, deben adoptar todas las medidas necesarias en el marco de su mandato y facultades para protegerlos. Esto entraña la necesidad de adoptar progresivamente un enfoque más proactivo que, sin desatender las quejas o denuncias, mantenga el equilibrio adecuado entre las medidas reactivas y proactivas.
- 3.2.2. El ciclo de planificación, programación y presentación de informes es fundamental si se desea configurar una base coherente y objetiva para las actividades de inspección, que responda a las condiciones y cuestiones de trabajo predominantes, y prevea zonas geográficas o sectores en que podrían ser necesarias intervenciones específicas.
- 3.2.3. La programación de las actividades del servicio de inspección del trabajo mediante la planificación con objetivos anuales introduce un elemento de racionalidad. Esta planificación anual permite estructurar una parte importante de la actividad de inspección, racionalizar el uso de los recursos del sistema y, de este modo, mejorar su eficacia.
- 3.2.4. El proceso de elaboración y establecimiento de objetivos debe contar con una fuerte participación mediante la consulta, en primer lugar, con los interlocutores sociales y, posteriormente, con las diferentes administraciones competentes en asuntos sujetos a la planificación.
- 3.2.5. La información, y su análisis, es una condición previa esencial para programar adecuadamente. Los servicios de inspección del trabajo deberían utilizar sistemas de tecnologías de la información y la comunicación que faciliten tanto la recopilación de datos como su gestión, y deben tener acceso a los datos de otras instituciones que sean pertinentes para las tareas de inspección. Sin embargo, también es importante que todo cotejo de datos o acceso a los mismos respete las políticas y leyes nacionales en materia de privacidad y protección de la información, y que el cotejo de datos no vulnere los derechos fundamentales de ninguna persona.

3.3. Seguimiento y evaluación

- 3.3.1. Tras la planificación y la ejecución de las actividades de inspección del trabajo se debería realizar una labor de seguimiento y evaluación.
- 3.3.2. El uso de indicadores de actividad es esencial para mejorar y hacer un seguimiento de la eficacia y la eficiencia de los servicios de inspección. Los indicadores cuantitativos deberían ir acompañados de indicadores cualitativos para tratar de medir el impacto de las actividades de inspección del trabajo destinadas a mejorar el cumplimiento de la legislación laboral.
- 3.3.3. Las medidas para el seguimiento y la evaluación de la actividad de inspección deben incorporar parámetros e indicadores (cuantitativos y cualitativos) que permitan comprobar que:
 - a) el desempeño individual e institucional se ajusta a los calendarios y plazos, las normas y las especificaciones establecidos en la planificación;

- b) se obtienen los productos previstos, y
- c) se identifican los errores y las desviaciones, se rinde cuentas de ellos y, en caso necesario, se tienen en cuenta en el próximo ciclo de planificación.

3.4. Informes de la inspección del trabajo

- 3.4.1. Los informes periódicos son la base para la medición de los resultados y la definición de una serie de criterios comunes, así como para la mejora de la eficiencia de las actividades de inspección.
- 3.4.2. Las tecnologías de la información y de la comunicación permiten a los inspectores del trabajo informar sistemáticamente acerca de cada una de sus actividades sin que ello entrañe una carga administrativa.
- 3.4.3. La autoridad central de inspección debería encomendar a los servicios de inspección locales o regionales la obligación de presentar informes periódicos y fijar su frecuencia, la cual no debería ser inferior a un año.
- 3.4.4. A efectos oficiales, se debería redactar un resumen o un informe detallado de cada visita realizada por los inspectores. Los resultados de la visita de inspección forman parte de la «memoria institucional» de los servicios de inspección. Como seguimiento de cada visita, se debería añadir al expediente de cada empresa un informe de inspección. Asimismo, se recomienda archivar las notas de trabajo y los comentarios del inspector para referencias futuras. Estos informes individuales constituyen la información primaria y la base de todo el sistema de información y notificación; por consiguiente, deberían elaborarse de conformidad con las instrucciones precisas facilitadas por la autoridad central.
- 3.4.5. El informe de inspección individual debe ser fáctico y contener al menos las conclusiones, su pertinencia en términos de cumplimiento normativo y el resultado de la visita de inspección. El informe debería elaborarse lo antes posible después de la inspección. Se deben fijar plazos de obligado cumplimiento para todo el servicio de inspección con normas de desempeño claras y factibles; por ejemplo, se debería entregar al supervisor un informe sistemático de inspección a más tardar una semana después de haber finalizado la visita.
- 3.4.6. En los países en que esto no sea compatible con los sistemas y principios de derecho, los informes redactados por los inspectores deberían considerarse como documentos fidedignos en el juicio, salvo prueba en contrario ¹⁶.
- 3.4.7. El informe contendrá datos e información útiles para futuras actividades de inspección y en lo que respecta a la rendición de cuentas del sistema de inspección: nombre del inspector; todas las partes a las que va dirigido; información general sobre el lugar de trabajo; conclusiones del inspector; naturaleza de todas las contravenciones; medidas que han de adoptarse; plazos impuestos; probabilidad de que sean necesarias nuevas comprobaciones, y sanciones propuestas, si procede.

¹⁶ Recomendación núm. 20, párr. 5

- 3.4.8. La inspección del trabajo de ámbito local o regional debería examinar los informes de inspección de los inspectores sometidos a su control directo y adoptar medidas encaminadas a incrementar la eficacia de las actividades de inspección.
- 3.4.9. La autoridad central de inspección publicará un informe anual, de carácter general, sobre la labor de los servicios de inspección que estén bajo su control y remitirá copia del mismo al Director General de la OIT. Estos informes se publicarán dentro de un plazo que en ningún caso podrá exceder en doce meses de la terminación del año a que se refieran ¹⁷.
- 3.4.10. La información que se incluya en el informe siempre debería ser lo más exhaustiva posible, conforme a las circunstancias nacionales. El contenido mínimo que debe contener es: una lista de la legislación relativa a la labor del sistema de inspección del trabajo, datos sobre el personal del servicio de inspección del trabajo, establecimientos sujetos a inspección y número de trabajadores empleados en dichos establecimientos, visitas de inspección, infracciones cometidas y sanciones impuestas, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales ¹⁸. Se podrá publicar el informe anual de la inspección en la agricultura en forma de informe separado, o como parte de su informe anual general.
- 3.4.11. Los informes deberían elaborarse con arreglo al sistema armonizado de estadísticas de inspección del trabajo de la OIT ¹⁹.

¹⁷ Convenio núm. 81, art. 20.

¹⁸ Convenio núm. 81, art. 21.

¹⁹ OIT, *Guía sobre la armonización de las estadísticas sobre la inspección del trabajo*, Ginebra, 2016; *Recopilación y utilización de estadísticas sobre inspección del trabajo: Una guía breve*, Ginebra, 2016.

► Capítulo 4. Situación jurídica y carrera profesional de los inspectores del trabajo

4.1. Situación jurídica y condiciones de servicio

- 4.1.1. Según lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio núm. 81 y el artículo 8 del Convenio núm. 129, el personal de inspección «deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida». La inspección del trabajo constituye una función pública y, por consiguiente, los inspectores del trabajo deberían ser funcionarios públicos.
- 4.1.2. Para que los inspectores del trabajo puedan desempeñar sus funciones y misión, su imparcialidad e independencia deben salvaguardarse en todo momento. Estos conceptos pueden garantizarse de diferentes maneras; sin embargo, una condición previa es que la continuidad del empleo de los inspectores del servicio no dependa de consideraciones políticas.
- 4.1.3. El estatuto de funcionario público es el más adecuado para garantizar la independencia e imparcialidad de los inspectores del trabajo, que son condiciones indispensables para el desempeño de sus funciones. Ello no impide que se establezca un periodo de prueba antes de su nombramiento permanente.
- 4.1.4. Con el objeto de asegurar la integridad de la inspección del trabajo, las condiciones deservicio de los inspectores del trabajo deberían facilitar la estabilidad en el empleo y la seguridad personal en el ejercicio de sus funciones, lo cual debería sustentarse en un marco normativo adecuado. La mejor manera de velar por la estabilidad en el empleo es que el personal de inspección esté integrado por funcionarios designados de forma permanente.
- 4.1.5. Se confiere a los inspectores del trabajo ciertas facultades para que puedan desempeñar sus funciones de velar por la aplicación de la legislación laboral y proporcionar información y asesoramiento sobre su cumplimiento. Sin embargo, los inspectores solo podrán ejercer estas facultades si se les concede una situación jurídica que garantice que sus decisiones, y su actividad en su conjunto, son independientes de influencias externas.
- 4.1.6. La independencia de los inspectores de trabajo tiene dos aspectos: *a)* deben ser independientes de los cambios que haya en el Gobierno, y *b)* deben ser independientes de influencias externas. Esta disposición, contenida en el artículo 6 del Convenio núm. 81 y el artículo 8 del Convenio núm. 129, debería leerse conjuntamente con el artículo 17 del Convenio núm. 81 y el artículo 22, 2) del Convenio núm. 129 sobre las facultades discrecionales de los inspectores del trabajo. Las condiciones de servicio, la situación jurídica y el desarrollo de la labor diaria de un inspector del trabajo deberían estar establecidas de modo que sus decisiones no dependan de circunstancias políticas, como los cambios de administración, ni estén sujetas a la orientación o influencia de terceras partes.
- 4.1.7. La no politización y la independencia de los inspectores del trabajo consiste en garantizar la autonomía técnica en el proceso de toma de decisiones de todas las actividades de inspección. Esta independencia y autonomía son perfectamente

compatibles con el respeto y el cumplimiento debidos de las instrucciones, circulares, procedimientos operativos estándar y criterios técnicos establecidos siguiendo la jerarquía sobre cómo hacer cumplir la legislación de forma armonizada y coherente.

- 4.1.8. La determinación del número de inspectores que necesita cada servicio obedecerá a los criterios específicos según el contexto nacional, entre ellos: el número y la naturaleza de las funciones asignadas al sistema de inspección; el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección; el número de trabajadores; el número y complejidad de las disposiciones jurídicas que han de cumplirse; los recursos materiales y financieros de los que dispone el servicio, y las condiciones prácticas en que deberán realizarse las visitas de inspección para que sean eficaces. Una ratio basada exclusivamente en el número de inspectores por miles de trabajadores no toma en consideración todos los elementos identificados por el artículo 10 del Convenio núm. 81 y no debería utilizarse como punto de referencia.
- 4.1.9. La remuneración de los inspectores del trabajo debería ser proporcional a sus responsabilidades, y al menos ser igual de atractiva que la de otros funcionarios de nivel comparable en el mismo país. La remuneración insuficiente puede dar lugar a una mayor rotación del personal entre los inspectores del trabajo y hace que resulte más difícil atraer a personas altamente calificadas. Los inspectores del trabajo pueden ser tratados de forma irrespetuosa a causa de sus salarios bajos ²⁰. El bajo nivel salarial puede llevar a los inspectores a buscar otras fuentes de ingresos y generar riesgos de soborno, lo que menoscabaría la responsabilidad, la efectividad y la imparcialidad de los servicios de inspección del trabajo.
- 4.1.10. Los Convenios núms. 81 y 129 de la OIT exigen que los Estados Miembros reembolsen a los inspectores del trabajo «todo gasto imprevisto y cualquier gasto de transporte que pudiere ser necesario para el desempeño de sus funciones» ²¹. Una de las consecuencias de no hacerlo es que los establecimientos no se visiten frecuentemente, y que algunos apenas se visiten, lo que significa que en ese caso el servicio de inspección del trabajo no podría desempeñar sus funciones principales. Cuando el servicio de inspección del trabajo no ponga vehículos oficiales a disposición de los inspectores y estos deban utilizar su propio vehículo u otros medios de transporte, deberían contemplarse asignaciones para estos gastos.
- 4.1.11. Una buena manera de retener a los inspectores del trabajo y mejorar su productividad es ofrecer perspectivas profesionales atractivas.
- 4.1.12. Los inspectores deberían tener la oportunidad de desempeñar un puesto de dirección en algún momento de su vida laboral mediante concursos internos que consistan en adquirir nuevas calificaciones o aprobar exámenes, aunque la antigüedad también debe tenerse en cuenta.
- 4.1.13. La movilidad horizontal, que consiste en el desempeño de un puesto diferente para la misma autoridad o la cesión a otro departamento u órganos gubernamentales o a una organización internacional, puede tener un efecto positivo en el desempeño de los inspectores al regresar a su puesto anterior.

²⁰ Recomendación núm. 20, párr. 14: «El personal de la inspección debería estar dotado de un estatuto orgánico que lo independice de los cambios de gobierno. Para sustraerlos de toda influencia exterior, los inspectores deberían poseer una situación y recibir una remuneración satisfactorias».

²¹ Convenio núm. 81, art. 11, 2).

- 4.1.14. Si bien la movilidad geográfica y funcional permite a los inspectores del trabajo adquirir experiencia y nuevos conocimientos y ayuda a evitar el riesgo de colusión, no debería imponerse como medida punitiva.

4.2. Contratación de los inspectores del trabajo

- 4.2.1. La eficacia de la inspección del trabajo depende en gran medida de la adecuación de los recursos y de la competencia y la calidad de su personal. Por este motivo, el artículo 7, 1) y 2) del Convenio núm. 81 y el artículo 9, 1) y 2) del Convenio núm. 129 establecen el principio de que los inspectores del trabajo serán contratados tomándose únicamente en cuenta las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones, y la autoridad competente determinará la forma de comprobar esas aptitudes.
- 4.2.2. El proceso de contratación de los inspectores del trabajo debería basarse en los principios de transparencia, igualdad, mérito y aptitud.
- 4.2.3. Los criterios para optar al puesto deberían incluir cierto nivel de formación y experiencia, el cual los candidatos deben haber alcanzado antes de solicitar acceder al servicio a través de un concurso público, además de las aptitudes o competencias interpersonales exigidas.
- 4.2.4. La calificación académica apropiada que debe poseer un futuro inspector del trabajo dependerá en gran medida del mandato del servicio de inspección del trabajo, del puesto vacante y de las políticas generales para el acceso a la función pública. Cuando lo permitan las circunstancias nacionales, el grado de instrucción mínimo exigido debería ser un título universitario básico o avanzado.
- 4.2.5. Entre las competencias interpersonales exigidas cabe mencionar la capacidad para relacionarse y trabajar con otras personas; la aptitud para trabajar bien bajo presión y sin supervisión; la iniciativa, y la capacidad de captarse la confianza de todos y comunicarse de forma eficaz ²².
- 4.2.6. El proceso de contratación de los inspectores del trabajo debería ser el mismo aplicable al conjunto de la administración pública, con su debida adecuación a las funciones específicas del puesto.
- 4.2.7. El mejor medio para que la autoridad competente designe a los candidatos más aptos es la realización de entrevistas adecuadas, en profundidad y con imparcialidad y objetividad. Es posible que en alguna etapa del proceso de selección los candidatos deban hacer pruebas escritas para poder evaluar sus conocimientos jurídicos o técnicos pertinentes, o ambos.
- 4.2.8. Se puede impartir formación en el proceso de selección o impartirla una vez se haya designado al candidato para el puesto.
- 4.2.9. En el proceso de contratación de los inspectores del trabajo pueden adoptarse medidas de discriminación positiva o acción afirmativa para los candidatos que pertenecen a grupos subrepresentados de trabajadores, en consonancia con las políticas y procedimientos gubernamentales generales sobre el acceso a la función pública.

²² Recomendación núm. 20, párr. 13: «Es esencial que los inspectores posean una gran experiencia, desde el punto de vista técnico, que tengan una sólida cultura general y que, por sus aptitudes y sus cualidades morales, puedan captarse la confianza de todos».

- 4.2.10. Se recomienda que cada candidato seleccionado para la función de inspector del trabajo sea sometido a un periodo de prueba a cuyo término deba realizar un examen final para conseguir su nombramiento definitivo para el puesto ²³.

4.3. Expertos y técnicos asociados

- 4.3.1. El artículo 9 del Convenio núm. 81 prevé que «todo Miembro dictará las medidas necesarias para garantizar la colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados, entre los que figurarán especialistas en medicina, ingeniería, electricidad y química, en el servicio de inspección, de acuerdo con los métodos que se consideren más apropiados a las condiciones nacionales, a fin de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, e investigar los efectos de los procedimientos empleados, de los materiales utilizados y de los métodos de trabajo en la salud y seguridad de los trabajadores». El artículo 11 del Convenio núm. 129 establece que «todo Miembro deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar que expertos y técnicos debidamente calificados y que puedan contribuir a la solución de problemas que requieran conocimientos técnicos colaboren, de acuerdo con los métodos que se consideren más apropiados a las condiciones nacionales, en el servicio de inspección del trabajo en la agricultura».
- 4.3.2. Se recomienda que dichos expertos sean contratados como personal del servicio de inspección del trabajo ²⁴. Asimismo, los servicios de inspección del trabajo deberían establecer políticas, protocolos y acuerdos de cooperación para tener acceso a recursos expertos independientes y de alta calidad.

4.4. Formación de los inspectores del trabajo

- 4.4.1. En virtud del artículo 7, 3) del Convenio núm. 81 «los inspectores del trabajo deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones». El artículo 9, 3) del Convenio núm. 129 establece que «los inspectores del trabajo en la agricultura deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones, y se deberán tomar medidas para proporcionarles formación complementaria apropiada en el curso de su trabajo». En el artículo 10 del Convenio núm. 150 se solicita que el personal del sistema de administración del trabajo «tenga acceso a la formación que [sus] actividades requieran». El sistema de inspección del trabajo debería concebir y elaborar una política y un programa de formación basados en un análisis previo de las necesidades de formación, con la ulterior formulación de un plan de formación.

²³ Recomendación núm. 20, párr. 15: «Antes de ser nombrados definitivamente, los inspectores deberían pasar un periodo de prueba destinado a experimentar sus cualidades y a adiestrarlos en sus funciones, y su nombramiento debería tener carácter definitivo solamente cuando, al final de dicho periodo de prueba, se haya demostrado que poseen las aptitudes necesarias para desempeñar las funciones de inspector».

²⁴ Recomendación núm. 20, párr. 11: «En razón de la dificultad de las cuestiones científicas y técnicas resultantes de las condiciones de la industria moderna, en lo que concierne al empleo de sustancias peligrosas, a la supresión de polvo y evacuación de gases perniciosos, al empleo de la corriente eléctrica, etc., es esencial que el Estado emplee peritos que posean experiencia y conocimientos especiales en medicina, mecánica, electricidad u otras materias relacionadas con dichos problemas».

- 4.4.2. Los Estados Miembros deben poner a disposición suficientes recursos para formular y ejecutar programas de formación con cargo al presupuesto nacional, destinados a mejorar las calificaciones técnicas, fortalecer la conducta ética y garantizar la independencia de los inspectores del trabajo ²⁵.
- 4.4.3. La formación inicial debería tener un componente teórico y un componente práctico. El componente teórico puede consistir en enseñanza impartida en aulas y/o cursos en línea. La formación inicial deberá tener una duración mínima acorde al elevado nivel de conocimientos técnicos y normativos que deben poseer los inspectores del trabajo, y aumentar sus capacidades para que puedan introducir cambios efectivos destinados a mejorar el cumplimiento de la legislación en los lugares de trabajo.
- 4.4.4. El contenido mínimo de la formación teórica debería abarcar: las funciones, facultades y obligaciones de los inspectores; conocimientos amplios sobre el marco técnico y normativo que forma parte del mandato del servicio de inspección del trabajo; los procedimientos operativos estándar; la redacción de informes; el procedimiento de sanción; las técnicas de entrevista, y la gestión de conflictos y del estrés.
- 4.4.5. El componente práctico debería incluir visitas a establecimientos de diferentes sectores con un inspector más experimentado. La mentoría estructurada, en lugar del simple aprendizaje por observación, puede utilizarse como herramienta para formar a los nuevos inspectores. El mentor debe ser un colega más experimentado que realice inspecciones conjuntas con el inspector en formación, con métodos y objetivos de formación claros. El mentor también puede prestar apoyo profesional general al nuevo inspector durante el periodo de mentoría.
- 4.4.6. La formación debería complementarse, actualizarse y mejorarse periódicamente, no solo con el fin de refrescar los conocimientos de los inspectores, sino para adaptarlos a nuevas reglamentaciones, riesgos y tecnologías, contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo y la movilidad profesionales.
- 4.4.7. El contenido y los métodos de formación deberían responder adecuadamente a las necesidades específicas de los diferentes puestos y responsabilidades de los inspectores del trabajo, incluidos los directores de los servicios de inspección del trabajo.
- 4.4.8. Cuando existe un sistema de gestión del desempeño de los inspectores del trabajo, debería tenerse en cuenta la participación en actividades de formación, ya que la formación no debería utilizarse solamente para satisfacer las necesidades del sistema de inspección del trabajo, sino también con fines de desarrollo profesional.

4.5. Deontología

- 4.5.1. Con arreglo al artículo 15 del Convenio núm. 81 y al artículo 20 del Convenio núm. 129, «a reserva de las excepciones que establezca la legislación nacional: *a)* se prohibirá que los inspectores del trabajo tengan cualquier interés directo o indirecto en las empresas que estén bajo su vigilancia; *b)* los inspectores del trabajo estarán obligados, so pena de sufrir sanciones o medidas disciplinarias apropiadas, a no revelar, aun después de haber dejado el servicio, los secretos comerciales o de

²⁵ OIT, Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo, 2011, párr. 15.

fabricación o los métodos de producción de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones, y c) los inspectores del trabajo deberán considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier queja que les dé a conocer un defecto o una infracción de las disposiciones legales, y no manifestarán al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido dicha queja».

- 4.5.2. En cuanto a la obligación de desvinculación, el concepto de interés directo e indirecto debe definirse con precisión en la legislación nacional para permitir apreciar el alcance exacto de la prohibición. Debería abarcar no solo las ventajas materiales o financieras, sino también todo interés personal de naturaleza psicológica, afectiva o política que pueda influir indebidamente en el cumplimiento de las funciones del inspector.
- 4.5.3. La obligación de guardar el secreto profesional debería señalarse claramente en los reglamentos que rigen la inspección del trabajo, ya que los inspectores pueden acceder a información que puede ser confidencial en el curso de sus actividades de control.
- 4.5.4. La obligación de confidencialidad debería extenderse al conjunto del personal del servicio de inspección del trabajo.
- 4.5.5. Además de las disposiciones contenidas en el derecho administrativo y penal, los Gobiernos deberían reforzar la conducta ética de los inspectores del trabajo ofreciendo orientaciones y estableciendo mecanismos para que todo el personal se distancie de prácticas poco éticas e identifique dichas prácticas cuando se produzcan. Además de incorporar políticas y reglamentos nacionales, estos mecanismos internos pueden consistir en códigos deontológicos, protocolos ²⁶, módulos de formación y procedimientos de investigación interna. Cuando se constaten casos de corrupción o soborno, estos deben remitirse a las autoridades competentes para que estudien la posibilidad de interponer una acción penal o de denunciar a cualquier agente externo que trate de sobornar a un inspector.

4.6. Otros aspectos estatutarios

- 4.6.1. Con arreglo al artículo 8 del Convenio núm. 81 y el artículo 10 del Convenio núm. 129, «las mujeres y los hombres serán igualmente elegibles para formar parte del personal de inspección, y, cuando fuere necesario, se asignarán funciones especiales a los inspectores y a las inspectoras, respectivamente».
- 4.6.2. Las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo deberían reflejar la igualdad de género, la cual debería sustentarse en un marco normativo adecuado. En caso de que persistan disposiciones reglamentarias, instrucciones administrativas o prácticas incompatibles con la política de igualdad, su contenido será derogado, como prevé el artículo 3 del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y en virtud de las disposiciones contenidas en el capítulo V del Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190).

²⁶ Se puede tomar como referencia el *Código Global de Integridad de la Inspección de Trabajo* de la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo. El Código proporciona un marco deontológico consistente en seis valores amplios: conocimiento y competencia; honestidad e integridad; cortesía y respeto; objetividad, neutralidad y ecuanimidad; compromiso y responsabilidad, y coherencia entre el comportamiento personal y profesional.

- 4.6.3. El desempeño de los inspectores del trabajo deberá evaluarse de conformidad con los sistemas de evaluación utilizados para los funcionarios de la administración pública, teniendo debidamente en cuenta las especificidades de la profesión.
- 4.6.4. Durante sus inspecciones, los inspectores del trabajo están expuestos a diferentes riesgos en función de la naturaleza de la actividad que inspeccionan, incluidos riesgos de carácter químico, físico o biológico, así como riesgos de violencia física y/o verbal o relacionados con causas judiciales.
- 4.6.5. Cada servicio de inspección del trabajo debe evaluar los riesgos a los que se exponen sus inspectores, en particular el riesgo de violencia. Esta evaluación debería adaptarse al contexto de cada país, es decir, debería tener en cuenta factores personales, institucionales y operacionales.
- 4.6.6. Se proponen las medidas siguientes con miras a proteger eficazmente a los inspectores del trabajo de riesgos a los que están expuestos:
 - a) impartir formación a todos los inspectores sobre cómo abordar la violencia y la legislación, políticas y protocolos aplicables en estos casos, en particular antes de entrar en el servicio, pero también como parte de la formación continua;
 - b) garantizar que el servicio de inspección del trabajo dispone de instancias ante las que los inspectores del trabajo pueden denunciar casos de amenazas, abusos o intimidación y que las quejas sean tratadas rápida e imparcialmente;
 - c) proteger, defender y apoyar a los inspectores que son víctimas de la violencia, y
 - d) comunicar dentro del servicio los mecanismos disponibles de prevención y de protección de los inspectores y comunicar externamente los objetivos, la función y las prerrogativas del servicio de inspección del trabajo para asegurar que todo el mundo conoce la función de la inspección del trabajo y las prerrogativas de los inspectores.
- 4.6.7. Las condiciones de trabajo de los inspectores deberían incluir protección contra las amenazas y la violencia en el ejercicio de sus funciones. Se debería permitir a los inspectores del trabajo solicitar la colaboración efectiva de las fuerzas policiales y asistencia jurídica en dichas circunstancias.
- 4.6.8. Si bien no se puede ni se debería cubrir a los inspectores frente a responsabilidades penales, se recomienda a los servicios de inspección del trabajo que aseguren a los inspectores frente a la responsabilidad civil en que puedan incurrir en el desempeño de sus funciones mediante medidas de protección jurídica adecuadas que les brinden inmunidad para inspecciones conducidas de buena fe y/o políticas de seguro de responsabilidad civil.

► Capítulo 5. Facultades y métodos de inspección

5.1. Facultades otorgadas a los inspectores del trabajo

- 5.1.1. La legislación debe definir claramente la autoridad de los inspectores del trabajo y evitar la ambigüedad. Esto es importante a la hora de orientar la acción de los inspectores y garantizar que todos aquellos que están cubiertos por la inspección o que pueden contribuir a la eficacia de la legislación laboral entienden la función del servicio de inspección del trabajo y la utilizan efectivamente. Cuando ello sea compatible con la legislación y los reglamentos administrativos nacionales, se deberá conferir a los inspectores del trabajo la condición de autoridad pública o funcionarios públicos de alto nivel.

5.2. Facultades de control: actividades de inspección, en particular visitas de inspección

- 5.2.1. Conforme al artículo 12 del Convenio núm. 81:

1. Los inspectores del trabajo que acrediten debidamente su identidad estarán autorizados:
 - a) para entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección;
 - b) para entrar de día en cualquier lugar, cuando tengan un motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección; y
 - c) para proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente y, en particular:
 - i) para interrogar, solos o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales;
 - ii) para exigir la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo ordene llevar, a fin de comprobar que están de conformidad con las disposiciones legales, y para obtener copias o extractos de los mismos;
 - iii) para requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales;
 - iv) para tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos, siempre que se notifique al empleador o a su representante que las sustancias o los materiales han sido tomados o sacados con dicho propósito.
2. Al efectuar una visita de inspección, el inspector deberá notificar su presencia al empleador o a su representante, a menos que considere que dicha notificación pueda perjudicar el éxito de sus funciones.

- 5.2.2. Con arreglo al artículo 16 del Convenio núm. 129, se confiere a los inspectores del trabajo las mismas prerrogativas con las diferencias siguientes:

1. pueden interrogar, solos o ante testigos, al empleador, al personal de la empresa o a cualquier otra persona que allí se encuentre sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales;

2. pueden exigir, en la forma prescrita por la legislación nacional, la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las condiciones de vida y de trabajo ordene llevar, para comprobar su conformidad con las disposiciones legales y para obtener copias o extractos de los mismos, y
 3. no podrán entrar en el domicilio privado del productor en aplicación de los apartados *a)* o *b)* del párrafo 1 del artículo 16 sino con el consentimiento del productor o con una autorización especial concedida por la autoridad competente.
- 5.2.3. Los inspectores deberían consagrar la mayor parte de su tiempo a la visita de los lugares de trabajo ²⁷. Sin embargo, el uso de las tecnologías podría permitir realizar inspecciones sin visitar físicamente el establecimiento. Este pudiera ser el caso cuando el objetivo de la inspección es comprobar documentos, recabar testimonios de testigos o confirmar la reparación de instalaciones físicas (pruebas fotográficas).
- 5.2.4. Dado que los establecimientos se deberían inspeccionar con la frecuencia y el esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes ²⁸, los servicios de inspección del trabajo no deberían limitar el ámbito de aplicación legal de las inspecciones a determinados ámbitos o a listas de control preestablecidas. Tampoco deberían imponer límites estrictos para el tiempo máximo de duración de las inspecciones.
- 5.2.5. El ritmo cada vez más acelerado y el dinamismo del entorno laboral exigen modernizar los sistemas de inspección del trabajo. Se deberían contemplar y utilizar medios como el seguimiento electrónico y la colaboración virtual con los establecimientos y los trabajadores, la consulta forense de registros electrónicos, el pensamiento sistémico, el uso de algoritmos para la planificación y las herramientas de macrodatos, entre otros. Deben tenerse en cuenta las consideraciones relativas a la privacidad en el cotejo de datos y en la investigación, y debe informarse acerca de cualquier innovación electrónica a las organizaciones de empleadores y de trabajadores para que los interlocutores sociales puedan hacer aportaciones o plantear preocupaciones al respecto.
- 5.2.6. La introducción de un sistema de registro informatizado exige una planificación meticulosa. Las tecnologías de la información y la comunicación que se desee implantar deben ser rentables y ajustarse al nivel de desarrollo tecnológico del país.

²⁷ Recomendación núm. 20, párr. 8: «A fin de que los inspectores mantengan el más estrecho contacto con los establecimientos que inspeccionan y con los empleadores y trabajadores, y para que la mayor parte posible de su tiempo se consagre a la visita efectiva de los establecimientos, es de desear que tengan su residencia en los distritos industriales, cuando las condiciones del país lo permitan».

²⁸ Convenio núm. 81, art. 16: «Los establecimientos se deberán inspeccionar con la frecuencia y el esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes»; Recomendación núm. 20, párr. 18: «Dadas las diferencias que existen entre los diversos establecimientos en lo que concierne a su extensión e importancia, y las dificultades que pueden surgir por el hecho de que los establecimientos están a veces dispersos en regiones de carácter rural, es de desear que en lo posible cada establecimiento sea visitado por un inspector, a los efectos de la inspección general, por lo menos una vez al año, independientemente de las visitas especiales que pudieran ser necesarias como consecuencia de una queja particular o por otras razones. Es igualmente de desear que los establecimientos importantes y aquellos en los cuales las instalaciones no sean satisfactorias, desde el punto de vista de la seguridad y de la salud de los obreros, así como los establecimientos donde se realicen trabajos insalubres o peligrosos, sean visitados con mucha más frecuencia. Es de desear que si en un establecimiento se descubren irregularidades importantes, este sea visitado de nuevo por el inspector en fecha próxima, con objeto de comprobar si la irregularidad ha desaparecido».

En primer lugar, debe concebirse un sistema de gestión de la información de la inspección a fin de poder tomar una decisión sobre los tipos de paquetes de programas y equipos informáticos necesarios.

- 5.2.7. Un sistema de información adecuado permite generar, monitorizar y analizar datos oportunos, válidos y fiables de los registros de la inspección del trabajo, lo que contribuye a mejorar la eficacia de los sistemas de inspección del trabajo y de sus funciones.
- 5.2.8. Por regla general, las visitas de inspección no deberían notificarse. Los requisitos legales de notificar las inspecciones con antelación a los empleadores o de obtener el consentimiento de otros organismos gubernamentales para llevar a cabo inspecciones no son compatibles con las disposiciones de los Convenios núms. 81 y 129 y deberían eliminarse.
- 5.2.9. Además de la eficacia de la planificación de la labor de inspección, la forma en que se prepare y realice cada visita de inspección es fundamental y se deberían tener en cuenta los elementos siguientes:
 - a) es necesario prepararse adecuadamente para cada visita;
 - b) la visita debe seguir el procedimiento operativo estándar establecido;
 - c) deben contemplarse actividades de seguimiento, en particular la presentación de informes de inspección y visitas de seguimiento cuando proceda, y
 - d) cuando sea posible, el empleador debe ser informado de cualquier seguimiento previsto o de los procedimientos de seguimiento.
- 5.2.10. La información de referencia que se ha de recopilar en cada visita dependerá del tipo de inspección. Cuando no se disponga de información recopilada anteriormente se deberán reunir documentos sobre el establecimiento en la primera visita. En general, y entre otros aspectos, la preparación de la visita de inspección debería incluir la comprobación de archivos y registros de la empresa o la organización que se va a inspeccionar para verificar:
 - a) el lugar y el nombre de la persona de contacto;
 - b) el número total de trabajadores, desglosado por sexo, trabajadores jóvenes, aprendices, niveles de competencia y otras características, según proceda;
 - c) la naturaleza del proceso de trabajo y sus productos y servicios finales;
 - d) las materias primas y el equipo utilizados, en particular si hay sustancias químicas;
 - e) infracciones anteriores de la legislación del trabajo, medidas adoptadas, resoluciones pronunciadas, sanciones impuestas, etc. Esto puede dar una idea del compromiso general de la empresa o la organización con el cumplimiento de la legislación laboral, pero hay que procurar centrarse en el material reciente y reconocer los cambios de gestión, políticas y prioridades como consecuencia de problemas anteriores. La actitud general de la empresa u organización hacia el servicio de inspección (hostil, indiferente, cooperativa);
 - f) los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales durante los últimos años, en particular las muertes;

- g) las quejas de trabajadores o representantes de los trabajadores y medidas adoptadas para hacer frente a dichas quejas;
- h) la existencia de un sindicato en la empresa y de un convenio colectivo, ya sea sectorial, territorial o a nivel del establecimiento. También deberían tenerse en cuenta las negociaciones o conflictos en curso entre el empleador y los sindicatos y cualquier posible vínculo entre las cuestiones objeto de litigio y la presentación de la queja;
- i) la naturaleza de las relaciones de trabajo y los tipos de contratos;
- j) si se trata de un lugar de trabajo con múltiples empleadores;
- k) la existencia de relaciones contractuales específicas (franquiciado, subcontratista, filial, etc.), y
- l) cualquier informe o artículo reciente de acceso público relacionado con asuntos laborales en la empresa que pudiera ayudar al inspector a prepararse.

Con el tiempo, una gran parte de esta información puede almacenarse en una base de datos electrónica a la que se puede acceder fácilmente antes de las visitas de inspección. Mediante la presentación de informes en formato electrónico, se puede añadir y actualizar información constantemente.

- 5.2.11. En virtud del artículo 12, 1), c) del Convenio núm. 81 y del artículo 16 del Convenio núm. 129, al realizar una inspección los inspectores estarán autorizados a proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente. Las prerrogativas que se les deben reconocer a este efecto se refieren a la realización de entrevistas, la verificación de documentos y el control de productos, materias y sustancias.
- 5.2.12. Las listas de control preestablecidas, si se utilizan, deberían considerarse un instrumento que facilita la visita al indicar qué aspecto debe examinarse en cada ámbito de control; no deberían impedir a los inspectores verificar el cumplimiento de cualquier otra disposición relativa a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores que sea de su competencia.
- 5.2.13. Los inspectores del trabajo deben hacer todo lo posible por involucrar a los representantes sindicales u otros representantes de los trabajadores y al equipo de dirección en las visitas de inspección, protegiendo al mismo tiempo la confidencialidad de la fuente de la denuncia.
- 5.2.14. Se deben realizar actividades de seguimiento para determinar las medidas correctivas adoptadas por el empleador para subsanar las infracciones detectadas anteriormente.

► Capítulo 6. Medidas de control del cumplimiento de la normativa laboral

6.1. Principios generales

- 6.1.1. La vigilancia del cumplimiento de la de la legislación laboral, que consiste en velar por la efectiva aplicación de la misma, es una de las responsabilidades primordiales de los inspectores del trabajo. La mejor manera de lograr resultados óptimos en materia de vigilancia del cumplimiento de la legislación es combinar iniciativas amplias de promoción del cumplimiento de la legislación, en particular el suministro de información y la prestación de asesoramiento técnico, con controles bien orientados, y el uso adecuado de sanciones y requerimientos disuasorios.
- 6.1.2. El abanico de posibles sanciones que pueden imponer los inspectores del trabajo se define por ley y debería ser lo suficientemente amplio y diferenciado como para tratar de manera diferente las infracciones que no revistan el mismo nivel de gravedad, pero al mismo tiempo ser un elemento verdaderamente disuasorio.
- 6.1.3. Cuando sea compatible con el marco jurídico nacional, un sistema sancionador que utilice sanciones administrativas para al menos un porcentaje significativo de las infracciones puede resultar más expeditivo.

6.2. Órdenes o requerimientos emitidos por los inspectores

- 6.2.1. Los inspectores deberían estar facultados para emitir dos tipos de órdenes sin necesidad de involucrar a la fiscalía o recurrir a una autoridad judicial o de arbitraje:
 - a) órdenes de mejora o requerimientos, los cuales consisten en la facultad de ordenar la adopción de medidas en un plazo establecido. Con arreglo al artículo 13, 2), a) del Convenio núm. 81 y al artículo 18, 2), a) del Convenio núm. 129, los inspectores del trabajo estarán facultados para ordenar o hacer ordenar las modificaciones en la instalación, dentro de un plazo determinado, que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad de los trabajadores ²⁹, y
 - b) órdenes de prohibición, las cuales consisten en la facultad de ordenar medidas de aplicación inmediata. En virtud del artículo 13, 2), b) del Convenio núm. 81 y del artículo 18, 2), b) del Convenio núm. 129, los inspectores deben estar facultados para ordenar la adopción de medidas de aplicación inmediata, en caso de peligro inminente para la salud o seguridad de los trabajadores.
- 6.2.2. El recurso contra una orden de prohibición no debería tener en general el efecto de suspender su ejecución, ya que la orden tiene por objeto proteger a los trabajadores de un peligro inminente y este objetivo no puede cumplirse si la

²⁹ Recomendación núm. 20, párr. 6: «En los casos en que fuere necesario tomar medidas inmediatas para que los locales y las instalaciones se conformen a las disposiciones de la legislación, los inspectores deberían poder formular requerimientos (o cuando este procedimiento no sea compatible con la organización administrativa o judicial del país, dirigirse a la autoridad competente para que formule dichos requerimientos) que lleven implícita la ejecución, dentro de un plazo determinado, de las modificaciones, en los locales o instalaciones, que sean necesarias para asegurar la aplicación exacta y precisa de la legislación sobre higiene y seguridad de los trabajadores».

ejecución de una orden de requerimiento emitida por un inspector puede aplazarse interponiendo un recurso ³⁰. Sin embargo, en las jurisdicciones de *common law* (derecho consuetudinario), si un empleador logra convencer a un juez u otra instancia de apelación de que cuenta con mecanismos para eliminar o reducir el riesgo que dio lugar a la orden de prohibición, o de que la orden se emitió por error o inadecuadamente, el juez o la autoridad podría modificar, eliminar o adelantar la fecha de finalización de la orden.

- 6.2.3. Las órdenes (medida consistente en obligar al empleador a eliminar la causa del incumplimiento o a poner fin a un comportamiento o proceso particular) y las sanciones (sanción por incumplimiento) pueden imponerse en paralelo debido a su distinta naturaleza.
- 6.2.4. Después de haber emitido una orden de mejora o de prohibición, los inspectores del trabajo deberían realizar un seguimiento para cerciorarse de su cumplimiento y verificar si se ha subsanado la infracción ³¹. Cuando la orden provoque la paralización de la producción o de las actividades empresariales, la imposición de un plan de regulación temporal de empleo o la pérdida de puestos de trabajo, o cualquier otro perjuicio grave para el empleador o los trabajadores, debe haber un procedimiento de finalización o recurso rápido y toda prohibición debe estar sujeta a un plazo y ser específica en cuanto a las medidas que debe adoptar el empleador.

6.3. Sanciones

- 6.3.1. En virtud del artículo 17 del Convenio núm. 81 y el artículo 22 del Convenio núm. 129:

- 1. Las personas que violen las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, o aquellas que muestren negligencia en la observancia de las mismas, deberán ser sometidas inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial. Sin embargo, la legislación nacional podrá establecer excepciones, para los casos en que deba darse un aviso previo, a fin de remediar la situación o tomar disposiciones preventivas.
- 2. Los inspectores del trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 18 del Convenio núm. 81 y el artículo 24 del Convenio núm. 129:

La legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y en aquellos en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones.

- 6.3.2. Los inspectores del trabajo deberían tener la facultad discrecional de decidir iniciar o no un procedimiento de sanción como medio para garantizar la aplicación de las disposiciones legales. Los inspectores del trabajo deberían tener la capacidad

³⁰ Recomendación núm. 20, párr. 6: «En todo caso, las garantías concedidas a los empleadores contra cualquier arbitrariedad no deberían impedir en modo alguno la ejecución de las medidas prescritas con objeto de prevenir peligros inminentes que hayan sido debidamente comprobados».

³¹ Recomendación núm. 20, párr. 18: «Es de desear que si en un establecimiento se descubren irregularidades importantes, este sea visitado de nuevo por el inspector en fecha próxima, con objeto de comprobar si la irregularidad ha desaparecido».

necesaria para distinguir entre la infracción intencional grave o repetida, la negligencia culposa o la mala voluntad flagrante, que deben ser sancionadas, y la infracción involuntaria o leve o los errores o la comprensión errónea de las obligaciones aplicables, que pueden ser objeto de una primera simple advertencia o una orden.

- 6.3.3. El establecimiento de criterios sobre cuándo y cómo imponer o proponer sanciones garantiza la coherencia de decisiones entre los inspectores del trabajo, lo cual a su vez aumenta la percepción de su legitimidad y credibilidad.
- 6.3.4. Las sanciones deberían ser suficientemente disuasorias y aplicarse rápidamente.
- 6.3.5. Para la credibilidad de las sanciones es importante que estas sean proporcionales a la gravedad y la naturaleza del delito, el posible riesgo o el daño causado.
- 6.3.6. Si las sanciones consisten en multas, la cantidad fijada debería actualizarse periódicamente en función de la inflación para evitar que pierdan su capacidad de disuasión con el tiempo.
- 6.3.7. Deberían establecerse sanciones adecuadas para la obstrucción de la labor inspectora.
- 6.3.8. Para mantener la coherencia del sistema de inspección respecto a los objetivos que se persiguen, es esencial que las sanciones impuestas sean efectivamente aplicadas. Cuando se impongan multas, estas deberían cobrarse efectivamente.
- 6.3.9. Las sanciones administrativas que pueden ser impuestas directamente por los servicios de inspección del trabajo o las sanciones que solo pueden ser impuestas por los tribunales a consecuencia de una acción judicial deberían ajustarse a los principios generales nacionales aplicables en materia de procedimientos de sanción y de diligencia debida.
- 6.3.10. El éxito de los mecanismos coercitivos de la inspección del trabajo depende en gran medida de la manera en que la autoridad judicial tramite los expedientes que le transmiten los servicios de inspección del trabajo o que recibe por recomendación de estos. Por consiguiente, en los países con sistemas jurídicos basados en el derecho romano, se recomienda crear un circuito de retroalimentación entre ambas instituciones para conocer de primera mano los criterios utilizados por los órganos judiciales en relación con las sanciones propuestas o impuestas por la inspección del trabajo.
- 6.3.11. La creciente movilidad laboral entre los países exige encontrar formas de garantizar el cumplimiento transfronterizo de la legislación. El hecho de que los servicios de inspección del trabajo estén vinculados a jurisdicciones nacionales hace necesario que colaboren con sus homólogos en otros países. La colaboración puede consistir en el establecimiento de oficinas de enlace, la firma de acuerdos bilaterales o multilaterales o incluso la realización de inspecciones concertadas o conjuntas.